# 我が国の海外技術協力援助の現状

## ―石井理事講演録―

昭和59年8月

国際協力事業団

JICA
000
36
GAP
LIBRARY

| 国際協力事業団 | |
|---|---|
| 受入<br>月日 '85. 8. 31 | 000 |
| 登録No. 11892 | 36 |
| | GAP |

本稿は、　昭和５９年４月２３日、石井理事が「外務省婦人の会」に於いて講演した時の記録である。

JICA LIBRARY
1005482[3]

# 目　　次

はじめに …… 1

1. 経済協力について …… 1

2. 我が国のＯＤＡ …… 6

3. 実施体制と仕組み …… １０

4. 国際協力事業団の事業 …… １３

5. 対外援助をなぜ行うか …… １７

6. 援助政策 …… ２４

7. 事業団の現状と将来 …… ２８

資　料

説明項目－経済協力について

表－１　１９８２年における開発途上国に対する資金の流れについて

表－２　我が国のＯＤＡ経年推移（１９７３－１９８２）及び対ＧＮＰ比・ＤＡＣ平均

表－３　１９８２年ＤＡＣ主要加盟国ＯＤＡ贈与比率

表－４　我が国のＯＤＡ実施体制

表－５　国際協力事業団予算額調

# 我が国の海外技術協力援助の現状

国際協力事業団
理　　事　　石　井　　亨

ただいまご紹介いただきました石井でございます。

本日は、西新宿までお運びいただきましてありがとうございました。

婦人の会のニュースレターを拝見しますと、「我が国の海外技術協力援助の現状」という演題になっておりますが、先ず「経済協力」とか「援助」とかいう言葉自体がはっきり認識されずに使われているということがございます。本日のお話は、援助の本質とか、どうして援助をするのか、どういう政策でやっているのかということをお話ししたいと思うのです。何しろ援助問題というのは、何をやっているかということが分からないと、いろいろお話ししても何もお分かりいただけないと思います。皆様方は、もう既に途上国在勤された方も多いかと思いますけれども、基礎的な知識を多少持っていただいて、その上でご説明した方がいいと思いますので、最初に基礎的な知識についてのお話をさせていただきたいと思います。

1.　経済協力について

「経済協力について」という一枚紙（説明項目）の最初に

「術語の概念」とございます。それから表の1.「１９８２年における開発途上国に対する資金の流れ」というのがあります。ここに、８２年の日本の経済協力の実績が出ております。８３年がまだ公表されておりませんので、これが最も新しい資料です。単位は百万ドルです。昭和５５年、５６年、５７年と横に並んでおります。一番上の左から「政府開発援助」「その他政府資金」「民間資金」と三つ並んでおります。

「政府開発援助」というのが、ＯＤＡ（Official Development Assistance）と言って、簡単にして、「援助」と言われるものです。

「贈与」、英語でgrantというのは、先方に物やサービスを無償で供与するものです。この中に無償資金協力と技術協力があります。

「貸付等」というのは、道路を造る、工場を建てる、農業開発をする、肥料を購入するといったことのためにお金を貸すもので、通称「円借款」とか「政府借款」とか言われます。

それらが二国間即ちバイのＯＤＡです。

その下に「国際機関に対する出資、拠出等」とあります。国際機関、第二世銀、アジア、アフリカ、中南米各地域の開発銀行等に対して出資、拠出するものです。これは無償でお金を送るだけです。そうすると、これらの銀行とか機関が技術協力や借款を自分の責任で行います。「貸付」というのは、

資金を融資するものですが、一つは、日本政府が相手国政府に供与するという公的な関係であること、もう一つは、条件が非常に有利な、低利、長期の借款であって、援助性が高いということで、以上のすべてを合わせてＯＤＡと言っているわけです。

昭和５７年のＯＤＡの総額が、３０億2,３００万ドルです。その下に0.２９という数字があります。これが一番肝心な、覚えていただきたい数字です。日本の５７年の国民総生産を分母にして、３０億ドルを分子にして割ると、0.２９％になるわけです。この数字をもって、各国がその経済力に応じてどのくらい援助をしているかということの目安にしているわけです。

その次の「その他政府資金」というのは、ＯＯＦ（Other Official Flow）のことで、輸銀とか基金とか、政府の機関が貸付を行うものです。

「輸出信用」は、途上国への輸出のための特別の融資をするものです。

その次は、途上国に合弁会社を作ったり、投資をする場合の貸付を行うものです。これは、基金や輸銀が政府機関だということでここに入っておるわけですが、もともとこれは先進国側の経済活動に関連したもので、途上国は援助だとは思ってないわけです。特別の融資を利用して経済活動を容易に

しようとしているだけであると考えているわけです。

「民間資金」は、ＰＦ－Private Flowと言って、民間の銀行が日本企業の経済活動に対して融資をするためのものです。これも、数字はかなり高くても、援助とは取られていないわけです。例えば、製鉄所や造船所を造ってもらえば、それは輸出振興にも失業対策にもなるし、技術者が育つ、技術協力もしてもらえるということで、結果的にはその国の開発に貢献するわけですけれども、それは日本の目的でやってくるのだ、来るなといっても来るものだというふうに取るわけです。ですから、動機が問題であって、そういう意味から言いますと、ＯＤＡが途上国を助けてくれる本当の援助であるということです。その内容が、国際機関や国連等々で議論されるわけです。

一番上の表題に「資金の流れ」とあります。これは大変分かりにくいかもしれませんけれども、この三つ全体を合わせた先進国から途上国への資金の流れ、これが程度の強弱はあっても一応全部援助性を持ったものであると観念されているわけです。このように、「資金の流れ」という概念と「援助」という概念と、二つある訳ですが、更に「経済協力」という言葉があります。経済協力という言葉は、意味が不明確なので余り公的な国際機関の場では使われない言葉ですが、日本では一番多く使われています。そもそも日本が援助を始めた

頃には、まだアメリカその他から援助を受けていたわけです。なぜ援助を受けながら途上国に援助をしなければならないのか、そのあたりは、５０年代には一般には全く理解し難かったわけです。しかし現実に援助をしなければならないということで「経済協力」という言葉を使い始めたわけです。「援助」と言えば、国内的に説明しなければならないし、また途上国に対しては一方的に恩恵を与えるような感じがしますが、「協力」と言えば双方的な感じがして内外ともに都合がよいので、そういう言葉を使い出したわけです。

それで、一番問題なのは、国会などで経済協力がどうのこうのという話が出ても、経済協力が大きいということを言いたいときには、今申し上げたもの全部をひっくるめて、日本の経済協力は８７億ドルなどと言う。しかしこれは、出すなと言っても出ていく民間資金などが皆入っているわけです。ですからその辺は、皆さん今後けじめをつけて見ていただきたいと思います。

「国際協力」という言葉も変な言葉です。私の所は「国際協力事業団」です。文化、スポーツ交流をしても、国の要人が往来されても国際協力ですが、それを全部やっている事業団ではないわけです。これはやはり、一つの日本の行政府内の権限争いが原因で妥協の機関が出来、それに便利なように名前をつけたわけです。事業団は、無償援助、一般技術協力、

移住、青年海外協力隊、それから、民間が投融資をする場合、側面的に非常に有利な条件での長期、低利の金融等をしているものですから、「経済協力事業団」「技術協力事業団」では狭過ぎるので、「国際協力事業団」という名前をつけたのだと思います。もっとも、そのようになった裏には、政治家の中で更に高い次元の政策的意図もあった様に思われますけれども、現在は、そのようなものはなくなったと思います。ですから「国際協力事業団」というのは、資金協力、技術協力等を中心としてわが国の物やサービスや技術が途上国に出て行き、途上国の国造りの根本となる人造りに貢献する諸々の事業、オペレーションズを行っている政府機関とお考えいただきたいと思います。

2. 我が国のＯＤＡ

二番目は、我が国のＯＤＡです。表－２の「我が国のＯＤＡ経年推移」をご覧いただきたいと思います。

先程申し上げたように、我が国のＯＤＡは、５７年に３０億ドルの実績がありました。この国民総生産との対比が0.29％。これはこの５年間、０.２６から０.２９、多少の上下はありますけれども、大体０.３％弱というところです。

これはほかの国と比較してどうかと申しますと、ＯＥＣＤにＤＡＣという援助国の組織があります。このＤＡＣ加盟

１７ヵ国は途上国援助の実績やあり方を協議しております。日本の0.２９というのは、１７ヵ国の中で１３位です。１３位になったり１４位になったりしておりますけれども、大変低いということは否めません。

その次に、ＯＤＡの質について云うと、表３に「贈与比率」という図表がありますが、日本の贈与比率は３９.７％です。ＤＡＣの平均が７６.９％ですので、日本の３９.７％は非常に低くて、１７ヵ国のうちの１６位です。まさにブービーそのものです。（笑声）

ですから、先程の表で言いますと、贈与即ち無償資金協力と技術協力とが少ない。貸付の方の政府借款の条件が悪い。高利貸しと悪口を言う国があるような借款を出している。国際機関に対する出資、拠出、これは国際機関で負担の率を決めるわけですけれども、これは大体ＧＮＰを勘案して決まるものですから、問題ありません。

以上のとおり、贈与が少なくて貸付が多い、そしてそれは高利だということで、日本のＯＤＡ全体の贈与性が非常に低いという問題があるわけです。量と質と両方を合わせると、日本は最下位に近いのではなかろうかと私は思うわけです。日本は量で１３位と申し上げましたけれども、１３位以下のアメリカその他の国々は何れも、質の面では日本より断然いいわけです。それから、質では日本より低い唯一の国のオー

ストラリアは量は非常に多いわけです。ですから、両方合わせた綜合点では日本は最低線をさまよっているといえます。ところが政府首脳は口を開けば途上国への援助が大切だ、援助は日本の外交の二つか三つかの重要な柱の一つだと言われます。また政府当局も、努力する、努力する、中期目標はこうだと言いながら、その実他国との対比では最近殆ど変らないわけです。この辺が最大の問題点であると思います。外務省としては大いに闘っており、それなりの成果を上げているとも云えないことはありませんが、何せ現在は財政上の流れからいって時期が悪いということは事実です。何れにしても、外務省全体の中で、この点の認識が足りな過ぎた点は反省せざるを得ないことです。

五番目に「技術協力の拡充」とあります。これは、今の質、量の増の中で最も努力をしなければならない点です。日本の技術協力は、ＯＤＡの中での比率が１３％で、世界１、２低い状態です。これは正に事業団に直接関係する問題です。

各国とも、戦前までは植民地を持っていたわけです。そこに膨大な数の行政官、技術者などがいたわけです。戦後は、そういう人達は、「援助」の従事者として途上国で働けるという途上国との間の補完関係があったわけですが、日本はそういうものがなかったから、人材がいない。援助するといっても、外務省の人が橋を造ったり職業訓練センターを造った

りすることは出来ませんし、その専門の人達は外国の事情も分らないし言葉も出来ない。こういうことで、現在は、専門家の半分ぐらいは関係各省の人、あといろいろな団体とか民間の人ということでやっている訳です。

とくに、日本には官民とも終身雇用制度があって、なかなか人を出してくれませんし、出たがらない風潮もありました。そういう日本の特殊な経済・社会体制の下では技術協力は伸びにくいという運命的な問題点もあるわけで、政府や我々事業団の努力だけでは解決できない問題も多いわけです。

その次に「地域別・国別配分」とあります。多少の出入りがありますが、一言で言って、日本のＯＤＡの７０％がアジア、その内の５０％がＡＳＥＡＮ、あと、中近東、アフリカ、中南米がほゞ１０％ずつになっております。

大きな供与国は、インドネシア、韓国、タイ、フィリピン、バングラデシュ、ビルマ、エジプト、パキスタン等です。

それから、ＯＤＡの分野について言いますと、一番多いのは公共事業部門、いわゆるインフラ部門です。各省で言えば、建設省、運輸省、郵政省等ということになるわけです。公共事業が５５、農林業関係が１５、鉱工業関係が１７、あと医療協力その他重要なものがあります。この数字は円借款中心の数字になっておりますので、実際の日本のきめの細かい援助努力の中身から言いますと、これが必ずしも実態を表して

いるとは思いません。しかし、大体はそのように理解していただければよいと思います。

3. 実施体制と仕組み

三番目は「実施体制と仕組み」です。表の４の「我が国ＯＤＡの実施体制」というところをご覧いただきたいと思います。一番左に「ＯＤＡ」「二国間」「多国間」とありまして、二国間に、「贈与」と「借款」とあります。真ん中の長い列を見ますと、「技術協力」「無償資金協力」とあります。その右を見ていただきますと、実施機関が「国際協力事業団」「無償資金協力、一部ＪＩＣＡで実施」とあります。ここは「ほとんどすべてＪＩＣＡで実施」と直していただきたいと思います。これは特に今年の予算年度から、実行の大部分は事業団で担当することになったためです。その二つについては、外務省が直接の主管官庁です。その右の方に、本来ならば在外のことも書いておかなければならなかったのですが、ご承知の通り、在外公館と事業団の事務所が関係しております。在外公館の中には、各省の出身の方、アタッシェ等もいるわけです。事業団の事務所は４７カ所ありますけれども、これは全員事業国プロパーです。

三番目に「有償資金協力（円借款）」とあります。海外経済協力基金、政府の指示を受けて融資の業務を行っています。

これは、組織機構的には経企庁の主管となっております。これを設立する際に、外務省と通産省の間に大きな権限争いがあって、けんか両成敗で経企庁になりました。（笑声）ただ、何といっても円借款は援助の中で半分を占めるわけですから、これのやり方いかんが日本の途上国外交に大きな影響を及ぼすわけですので、これは実質的には外務省がとりまとめの役割をやっているわけです。外務省が相手国との交渉の前後に、大蔵、通産、経企、三省庁の代表の人に集まって貰い、それぞれの国に対する一般的な援助方針を含めて、個別の円借款案件についての協議等を行っているわけです。それをベースにしてまた相手国と交渉したり、閣議の承認を得て相手国との国際合意を結んだり、その結果についての責任についてもすべて外務省の主管でやっているわけです。

その下にあるのは、国際開発金融機関 ― 第二世銀とかアジア開発銀行等です。

それから「国連等諸機関への拠出」。これは、国連自体もそうですが、いろいろな国連関係の専門機関等でも、技術協力を中心に援助をしています。これへの拠出です。これはそれぞれの機関で責任負担のパーセンテージが先ず決まってから、それに応じてお金を出すだけのことですから、政策的には余り大きな関係はありません。上の方が大蔵省、下が外務省。全部外務省ではありませんが、ほとんど外務省です。

下に「援助協議」とありますが、ＯＥＣＤのＤＡＣで援助関係の調整をしております。

下の「援助国会議」というのは、例えば、途上国で債務の返済が出来ない、大変な経済困難に逢着したというふうな場合には、パリで援助国会議を開いております。これはすべて外務省所管で出席しております。

そのほか大きなものとしては、首脳会談、外相会談等で、それから、例えばＡＳＥＡＮ諸国についてはそうですが、すべて年次協議というものを持っていて、相手国の経済状況や開発計画等をきいて、翌年度の援助をどうするかという話をしております。

外務省の中では、経済協力局と三つの地域局が協議をしながらやっておるわけです。先程の無償、技術協力、円借款、皆そうです。

それから、民間も大変関係があります。専門家を出してもらわなければならない。それから、いろいろなプロジェクト物について、もちろん政府が金を払うわけですけれども、いろいろな設備、機材やサービスを相手国に供与するため買い上げるわけで、大変関心を持っているところです。

ここで一言言わせていただければ、援助というのは、日本のサービスや物を相手国に供与するわけですけれども、これは全部、日本の民間の人がお金をもらうわけです。コンピュ

ーター、レントゲン等の機材を買っても、調達は日本でするのが原則ですのでこれの支払いを受けるのは日本の業界や技術者です。日本の国民が税金を出して、そのお金で日本の企業の物とかサービスを手に入れて、それを相手国に供与するということです。国民にとっては援助ですけれども、企業にとっては大切な商売です。

これは、国際入札ではなくて、日本の中での入札であるということで、入札に特有ないろんな問題も出てきます。日本の物は、無償援助でもらっても非常に高いのではないか、逆に云えば額面以下の物しか貰っていないのではないか、従って国際入札してもらいたい、日本の援助はタイド ― ひも付きである ― ひも付きというのはいろいろあるんですけれども、ここで言うのは調達が限られるという狭い意味のひも付きです ― ということで、日本の物とサービスしか調達出来ない仕組みになっている、というような疑問をなげかける国もあります。そのようなことは現実にはないと思いますが、我々としては大変注意せねばならぬところです。相手側に金を渡し相手側が日本業者に競争入札させて買う訳ですから、第一義的には先方政府の問題であります。

4. 国際協力事業団の事業

次に、右の方に「国際協力事業団」とあります。「国際協

力事業団予算額調」という資料をご覧いただきたいと思います。これが昭和５９年度の事業団の予算です。

予算額が、一番上の国際協力事業団交付金７７７億円、一番下が８２３億円。伸び率が上で8.2％、下が７％の増です。５９年度予算は、マイナスシーリングであったわけですけれども、防衛費と経済協力費は〝突出〟という言葉が使われております。その表がそのことを物語っているわけです。

左の方をご覧いただきますと、この分け方は適当ではないのですが、予算的に分けやすいためにこのように分けております。

研修員受入事業、この予算額が１０４億円。これで年間4,４００人の受入れをしております。

専門家派遣、９２億円。2,５２０人。

青年海外協力隊派遣、６２億円。1,４００人の出入りがあります。

開発調査事業、１３９億円。これが、事業団の単独の項目としては最大の予算項目です。これで4,５００人程度開発調査団の人が動きます。

合わせて１万２、3,０００の人間を動かしているわけですが、これは単に人間の動きだけです。皆様方、専門家とか協力隊員が事故に遭ったとか、交通事故で亡くなられたとかいうことを、１年に１、２回位お聞きになると思いますけれど

も、毎年１２,０００人ぐらい出入りしていれば、いくら努力していてもある程度はやむを得ない問題かもしれません。

人間関係は、研修員、専門家、協力隊、開発調査ですが、あと重要なものとしては、機材の供与があります。技術協力をする際に、高価なものもありますし、簡単なものもありますが、いろいろな機材をきめ細かく供与します。

それから、プロジェクト技術協力は、大型の機械、といっても数億円程度ですけれども、訓練センターに寄付したりして、それと、研修員受入、専門家派遣を３年から５年位の間続ける、以後は様子を見て続けるかどうかを決めるというものです。本来、技術協力の形としては、これが一番効率的であるわけです。そういうための予算が特別計上されております。

それから無償資金協力は、５９年度は1,５９５億円になっております。

この内訳として、一般の資金協力として1,０６５億円、食糧増産等の援助費５３０億円、合わせて1,５９５億円、約７億ドルの予算額です。無償資金協力というのは、途上国に対して、職業訓練センターを造るとか、農業用あるいは電気通信用の設備を建てる、大学とか病院を建てる、井戸を掘って供与する等々といったものです。

前のプロジェクト技協と大きく違う点は、建物を造るとい

うことがあるわけです。土地は提供を受けますけれども、あとは丸抱えで供与するわけです。これは約1,６００億円ですけれども、一件１５億円見当としても、１年間に１００件から１２０件あるわけです。３日間に１つぐらい学校その他を造っていることになります。しかもこれは、政府側は大使が国際合意にサインをいたしますが、事業団側は、どの程度のものをどういう設計で造るかという事前の調査から始まって調達から製品が出来上がるまで、実際上はすべてに責任を持ってやっているわけで、これは大変な仕事です。

「海外移住事業」は、中南米中心にやってきております。中南米に素手で行った移住者でも、現地の土地を見て、いろいろなことを研究して、新しい品種の農産品を作ったり改善をしたりする、それでどんどん新製品が売れるので、現地の人達も皆真似をするという意味で、農業の進歩に貢献した度合いには絶大なものがあるわけです。この結果、日本の移住者に対する感謝の念が寄せられると同時に、これを中核にして、その国と日本の友好関係が大きく成長してゆくということです。本当を言いますと、技術協力というのは、専門家が２年行ったり４年行ったりするよりも、２０年、３０年永住した方がいいに決まっておりますから、移住もそのように考えればいいわけです。そういう移住事業もやっております。

以上をもって、大体何をやっているかということは、お分

かりいただけたと思います。

5. 対外援助をなぜ行うか

こゝで大切な本論にやっと入りまして、では今まで申し上げたような援助を日本はなぜ行っているかということについてお話ししたいと思います。

まず、「戦後の国際社会」とあります。現在ある援助は、戦前はなかったわけです。現在、途上国と言われる国が約１６０カ国ぐらいあります。「途上国」というのも変な名前ですが、一昔前までは、"developed countries"を「先進国」、"under-developed countries"を、「後進国」と言っていたわけです。しかし、"under-developed"すなわち、「低開発」というのは失礼ではないかという途上国の言い分で、次に"Less Developed Countries"すなわち"比較的に少なく開発されている国"にして、それを略してＬＤＣと言っていたのです。ところが、これも失礼ではないか、レス・ディベロップトなのは経済だけだというので、一時、"economically less developed countries"と言っていました。（笑声）これも長い言葉ですから、結局、現在"developing countries"と言っているわけです。それを直訳して「開発途上国」と言っています。

そのような途上国のナショナリズムの気持は我々も分かる

わけです。先進国は我々を植民地化して、数百年搾取してきた、我々の土地から得た経済的価値を返してくれというわけです。先進国は、心の底ではそれを或程度までは認めざるを得ないわけです。やはりギルティー・コンシャンス、罪悪感があるわけです。日本は、その意味ではクリーンなわけです。むしろ日本の戦争で皆が独立するようになったともいえるわけです。それから、先程申し上げた、欧州諸国の植民地にたくさんその国の人がいたから、戦後その人達の失業対策もあって、援助をするのも悪くはないという感じも西欧諸国にはあったかもしれません。

しかし、援助がだんだんと国際社会で行われるようになった。国連というものが出来て、初めて、途上国の声が世界の世論の大きな部分になり出しました。これは人類の歴史で本当に新しいことだと思います。途上国は金がないのでそんなに多くの大使館も持つことはできませんし、たとえあっても、経済上の利益を得るための、バーゲニングの力すなわち、取引できる力がないわけです。従って、結局は国連で結束して団体交渉をするという形になってゆかざるを得なかった。それが彼等の重要な外交活動になったわけです。そういう意味では、国連の外交というのは大切であるし、この関係の仕事をしている先進国の人達は大変辛い立場に立つことがあるというわけです。いずれにしても、そういうことから新興国が

国連を中心にいろいろ動き出したわけです。

そこで、次の「南北問題と新秩序」という概念が生れてくるわけです。日本語では「南北」ですけれども、英語やフランス語では北が先に来て、"ノース・サウス・イシュー"と言います。これがまた気に入らない。ですから「南北問題」などという言葉は使わないでくれということで、現在では公式の場では使わなくなって、「発展途上国との関係」という言葉で南北問題を表すようになっています。

昔「南北問題」という言葉が一世を風靡して、南北問題から"途上国の経済新秩序論"というものまで出てくるわけです。これは経済的に少し位の手直しや援助をしてもらったのでは駄目である、これは今の国際経済の体制の根本を変えなければならないという主張です。

資源・エネルギー等についても、新しいシステムでないといけないという議論が出てきて、それが資源ナショナリズムというようなことになる。そのうちに、第一次石油危機が起きてくるわけです。１９６０年から７０年にかけて、７７カ国で結成された"セブンティ・セブン"というグループが力を持ってきて、だんだんと対決になるわけです。そこにまた東西関係が錯綜してくる。東の方は、南の不満を利用して西と南の間を割こうとする、軍事援助はせずに、反体制の国をつくろうとするということで、７０年代の前半までは、本当

に対決、対決でした。

そういうことを繰り返しているうちに、韓国、シンガポールその他がぐんぐんと成長してきたわけです。結局これは開発援助の努力が奏効してきたということで、次第に技術開発の実効性が分かってくるようになり、やっぱり権利義務論をやかましく言っていても駄目だ、お互いに協力して先進国の協力を得ようという、対話のムードも出てくるわけです。そういうことで、この数年間、少しずつ先進国と途上国との対話が進んで、徐々にではありますが、開発に向けて真に協力し合おうというムードになりかかっているわけです。

もともと開発、発展というのはそういうことであったわけです。結局、アンダー・ディベロップトというのは経済ではなくて、逆に政治、社会、行政が遅れているからアンダー・ディベロップトなんです。つまり人間の問題であるわけです。そういうことがだんだん分かってきた。アジア、特に韓国、台湾、シンガポール、香港やブラジル等皆、中進国からもう少し高所得の国は、やはり人づくりの努力をしたのが実を結んできたということが分かってきたわけです。ですから、だんだんとそういうふうな対話が進んできて、現在では、南北問題といっても、昔よりは割にやりやすくなっているわけです。

次に「援助理念論」とあります。この辺が一番の問題です。

「人道的、道義的考慮」というのは、西欧的な発想です。西欧社会では"慈善"という観念が、宗教的にも社会的にも存在するので、これは割と受入れられやすいのですが、日本はどうもこれが不得手なわけです。それに、先程申し上げたように、日本は援助を受けておりましたし、慈善を受けるのは我が国だというような考えも当時はあったわけです。それから、日本人の発想には、中間的なものはあまりないようです。義務ならやるが、義務じゃないものはやらない。人間として、社会として、自律性がちょっと欠けている感じですから、人道的というのはあまり通用しないように思われます。

その次に、援助すれば資源の確保ができるのではないかという考えが一時はやったわけです。これは、日本の目先の利益を念頭に置いて、日本の経済生活にとって資源の確保が大事だというので、だから援助してもいいではないかという云い方をしようとした時期があるわけです。そうしているうちに、アジアで反日運動が起きて、日本人はエコノミック・アニマルであるという批判が出てきました。

そこで、次の「秩序ある平和的国際社会」— 平和でなければ日本の経済も発展しない、援助すれば途上国が開発される、その豊かさが平和の心を生み出して、世界の経済運営に秩序が保たれるという、考えが出てきたわけです。これはやはり、現在の体制が是であるという前提の現状維持というこ

とでは、先進国全体とか日本の利益中心の考え方ではなかったかと思います。人間とか国というのは、豊かになっても平和になりはしないのです。中東産油国は、折角神様から与えられた唯一の財産を全部捨てててでも戦争をしようというようなことです。ですから、決して豊かになったら平和になるということはないのですが、援助をする国の方の利益を少し抽象的に云い表わしたということもあって、一時流行した云い方でした。

そういうこともだんだん分かってきて、「相互依存性」一先進国と途上国とが相互依存で協力してゆかなければ、お互いに発展出来ないのではないかという云い方が出てきました。昔は、途上国は、そんなことは認めない、返せという話だったわけです。最近は途上国からもそういうことを言い出すようになりました。これは先進国には都合がいいことですから、我が国でも、相互依存のために経済協力を行うのだという云い方に変ってきたわけです。

それをもう一歩進めていけば、五番目の「先進国、経済大国のコスト」という考え方になります。特に日本は第二の経済大国である、経済大国として生きていく上に、このくらいのものは生活費或いは、交際費であるという考え方です。

これらを並べて見ますと、初めは、自分の利益のためにやってもいいではないかという理屈だったのが、次第次第に、

自分達の義務だという考え方に変わってきた。途上国の方も、義務だと言っていたのが、だんだん、協力だ、お願いするんだというふうに変わってきた。現在は、その両方が接近した状態かというふうに多少楽観的かもしれませんが、私は思います。

私自身は、援助は、戦後世界が歩んできた一つの共同体形成途上における先進国側の税的負担であると考えております。現在、未熟ではありますけれども、今言ったような点では、国際社会に絶対に犯すことのできないある種の規範というものが形成されつつある。それは、法的秩序ではない。つまり拘束力、執行力を持った国の法的秩序のようなものではないけれども、地球全体の社会の中で、ほとんど義務的に考えてもいいようなものも出てくる。援助というのは、そういう国際社会の進展、発展の段階で事実上出来上がってしまったシステムの中での一局面の行為であって、それはもはや税金に準ずるようなものである。交際費なら、財政難になればやめればいいけれども、これはやめたら日本の経済にどうはね返ってくるか、結果は自明の理である程はっきりしていてやめられない。そういう意味で、もう義務費になっているということです。

ですから、皆様方の中には、日本にも貧民と称すべき人達がいない訳ではない、そういう人達を救うために国税を使わ

なければならないのに、それを差し引いてまで、2、3年後には一兆円にもなろうという援助費を出すのはおかしいではないかと思われる人もいらっしゃるかと思います。しかし、これは国の中の問題と国の外の問題とをまぜこぜにした議論です。だんだんと国際社会はそういう状態になってきております。むしろ資源依存、貿易立国の日本は、今の援助の体系の中で、他にさきがけて旗を振ってでも援助の努力を重ねなければいけない立場にあるということを認識する必要があると思う次第です。

6. 援　助　政　策

最後に、援助政策です。

まず、「援助の本質」です。援助というのは経済現象ではなく非経済現象、更にいえば政治であるわけです。どれだけ援助するとか、どういう方法でするかということは、それぞれの国に任されているわけで、そういう意味では、政治的決定がそもそも援助の本質でありまして、援助は政治であり、外交であるわけです。

次は「援助政策」です。以上の援助の本質から考えて、援助政策とは何かということですが、大別して三つあります。

まず第一に、日本としてどれだけの援助をすればいいかという問題です。これは最初の方でご説明した通りのことで、

結局は横並びの問題です。国際社会の中で、特に自由主義圏の一員、アジアの一員というのが日本外交の立場ですけれども、そういうことを前提にして援助をどうするか……。米国のように自由主義圏の防衛費は持てない。辛うじて日本自体の防衛のある部分を何とかやれることが出来るという程度のわが国が国際社会に対してなし得る唯一最大のことが援助であるわけです。

もう一つは、日本の経済の体質からいって、日本は先進国のどの国よりも、途上国との関係が深いわけです。日本経済の根幹をなす貿易の中で、途上国との貿易が５３.４％になっている。ほかの先進国は、アメリカはちょっと高いですけれども、すべて１０数％、２０％という程度です。平和とか防衛共同分担のことを考えますと、日本こそ援助の面では率先して旗を掲げて先頭に立っていかなければならない国ですけれども、逆に先程申し上げた通り、経済力対比では下位の方に位置している状況です。

しかし、他面現在の財政難の中でどれだけ援助していくかというのは大きな問題です。これについては政府も中期目標の政策を掲げておりますけれども、残念ながらこれはやはり実行できない公約になりそうです。この１、２年の間にこれが好転する兆しはないので、我々は大変心配しております。これが第一の政策問題です。

二番目に「配分の問題」です。実は、これが本日最もお話ししたかったことです。援助というのは結局、橋を架けたり、鉄道を敷いたり、病院や学校を建てたり、灌漑をしたりするわけですから、夫々を司る各省の人がやればいいようなものですが、これをなぜ外務省がやるのかという問題です。先程申し上げたように、途上国が百数十カ国ある。そのようなうな国との関係が良くなければ、日本の経済も成り立たない。その国々は、日本の援助を受けているわけですけれども、これらの要求、要望に比して日本の援助のお金は少ないわけです。そうすると、限定された予算をどの国にどれだけ援助として出すかということが、援助政策の核心の問題になるわけです。

仮に、この国と日本とは金輪際敵対関係にあるとか、日本とは本当の友人になれないという国があったとすれば、そういう国にどんな立派なプロジェクトがあっても、今すぐこれを援助することにためらいを感じるのは当然でありましょう。人道主義とか何かありましたけれども、援助をどの国にどういう仕方でするかは、それぞれの国がいわば自由に決めていいようになっているわけです。マルチは別です。これは貧困度の数字によって決めざるを得ない。マルチと別にバイがあるということは、それぞれの国が最大の国益と考えるものを求めて、或いは固有の技術的理由に従って援助政策を決めて

いる。これは、何も日本だけではありません。米国、ドイツにしろフランスにしろ、すべて夫々が最も大きな国益と考えるものを想定しながら援助をしているわけです。日本もどうしたら最も大きな国益が我が国にもたらされるかということを念頭に置いて計画している。それが、どの国にどう援助するかということにつながるわけです。そのような国と国の基本的関係について判断するのは、農林省や通産省ではなく、外務省であるということです。

もちろん、一見日本の利益にならなくてもやらなければならない場合があります。最貧国ーＬＬＤＣ（Least Less Developed Countries）に対しても、日本が直接利益を得るわけではありませんが、人道的立場と合わせて、日本はそういう所にも援助をしていくということを示すこと自体が日本の国益につながるということから、これらへの援助も熱心にやらなければならない。これもやはり外務省の方がやり易い事柄です。

そこのところが一番中心で、どこの国にどの程度援助が出来る、特にこの３年とか５年の間にどのくらい出来る、その中でどういうものをやったらいいだろうかという問題になりますと、これは各省の意見を聞き、各省の協力を得てやるわけです。もちろん相手国があるわけです。各省の意見とか民間の意見を聞くだけですと、相手国の意向と矛盾することが

出てくる。ですから、外務省がこの段階でも相手国との間に立って判断や調整をしなければいけないという問題があるわけです。いずれにしましても、ある特定国の中でどういう援助をしたらいいかということについては、各省と協議しながら、もちろん相手国の意向も聞きながら、やっていくわけです。

7. 事業団の現状と将来

以上で一通りのご説明を終わりますが、最後にもう一度、事業団の話に返らせていただきます。

こういう仕事は、他の先進国では、今私が申し上げたような事由によって、国際協力事業団など作らず、国の事業そのものとして政府自ら、とくに外務省が中心となって実施そのものを行っているわけです。日本も最初から政府がやれば良かったのですけれども、いろんな経緯から、国際協力事業団というものを作って、そこに委託してやらせるというシステムを作ったわけです。従って事業団は、そういう任務を受けることによって、本来外務省でやるような仕事をしなければならなくなったということです。

事業団の総裁は、ご承知の通り有田総裁、その前は法眼総裁。副総裁２名は通産、農林各省から１名ずつ、８人の理事の内訳は、外務省、大蔵省が２人ずつ、通産省、農水省、建

設省が１人ずつ、事業団プロパーの人が２人です。そのほか、１８の部長の内各省の部長がかなりおります。課長もそうです。こういう事業団を作っても、各省はできるだけこの中に入ってこようとするわけです。従って、事業団の中でも、これらの人を通じて各省の内外政策が反映されるという事態が存在する訳でして、それと相手側政府の政策を調整するため事業団のマネジメントも大きな仕事を抱えているわけです。これは外務省が政府の中でそういうことをやっているのと同じこととなる訳です。

事業団のプロパーの方は、そういう各分野の間の争いには関係ないわけで、我々としては、そういう意味では実際に事業団の政策面、技術面での力も蓄えるため、事業団の職員の能力アップを図る努力をしております。事業団も最近では、今年も東大から３人採りましたけれども、一流の大学の一級の人達が集まるようになってきました。特に女性は、最優秀の人達が集まるようになっております。この事業団の中では、男女の差別待遇は、全くありません。仕事の中身についても差別はないと言えます。そういうことが分かっていて、殺到してくるようになっているわけです。事業団では、外務省の省員と同じように最近は、殆どの職員が２年の海外長期研修も行います。

現に、海外事務所に出ていく人の中には、大使館の経済協

力をやっている各省出身の館員など足元にも及ばないという人達がかなりいるわけです。館員の殆どは経協関係の仕事をしたことがない、語学も未経験である、という訳ですが、事業団の人は言葉も出来ますし、仕事もずっと経済技術協力の仕事を専門にやって来て、それを外で活用できる訳です。そういう意味では、だんだんと事業団の体制も整ってきているのじゃないかと思います。私としては、やはりこういう人達を更に育てて、行く行くは、この中の何人かは外務省の在外の大使にもして貰いたいと思っております。現在でも事業団の非常に若い職員が研修を兼ねて５人、在外公館に出ておりますけれども、途中の参事官とか一等書記官クラスにも、今後空きができれば出したい、そういう希望を、外務省の幹部にも話しております。そのようにして初めて、国際協力事業団は外務省と一心同体になってやっていけるようになるのだと思っております。

これで私の話を終わりますが、今回のお話とか映画でいろいろ関心を持たれて、今後まだ見たい、きゝたい、ということでしたら、この事業団がやっております研修員の研修所、全国に数カ所ございますけれども、その他の施設の見学のアレンジなども出来ると思います。

はなはだ粗雑でしたけれども、以上をもって私の話を終わらせていただきます。（拍手）

# 資　　料

# 説　明　項　目

経済協力について

Ⅰ．術語の概念

1. 贈　　与

(1) 無償資金協力

(2) 技術協力

2. 貸付，融資，借款

3. バイとマルチ

4. ＯＤＡ（政府開発援助）

5. ＯＯＦ

6. ＰＦ

7. 「資金の流れ」

8. 「経済（技術）協力」と「援助」

9. 「国際協力」

Ⅱ．わが国のＯＤＡ

1. 量

2. 質

3. 国際比較

4. 中期目標

5. 技術協力の拡充

6. 地域別，国別配分

Ⅲ．実施体制と仕組み

1. 政　　府

2. 在外公館

3. 実施機関

4. 民間との関係

5. 国際機関

Ⅳ．国際協力事業団

1. 予算と実績

2. 組織と管理

3. 事　　業

(1) 一般技術協力

(イ) 研修員受入

(ロ) 専門家派遣

(ハ) 青年海外協力隊

(ニ) 機材供与

(ホ) プロジェクト技協

(ヘ) 開発調査

(2) 無償資金協力

(3) 開発投融資

(4) 海外移住事業

V. 何故，援助は必要か

1. 戦後の国際社会（独立と国連）

2. 南北問題と新秩序

3. "援助理念"論

(1) 人道的道義的考慮

(2) 資源の確保

(3) 秩序ある平和的国際社会

(4) 相互依存性

(5) 先進国（経済大国）のコスト

4. 地球共同体形成途上の税的負担

VI. 援助政策

1. 援助の本質

2. 援助政策

(1) 量質の全体

(2) 配分（地域別，国別）

(3) 分野別（開発戦略との関係）

VII. 援助の評価

1. 援助はどれ程役立っているか

2. 今後の展望とあり方

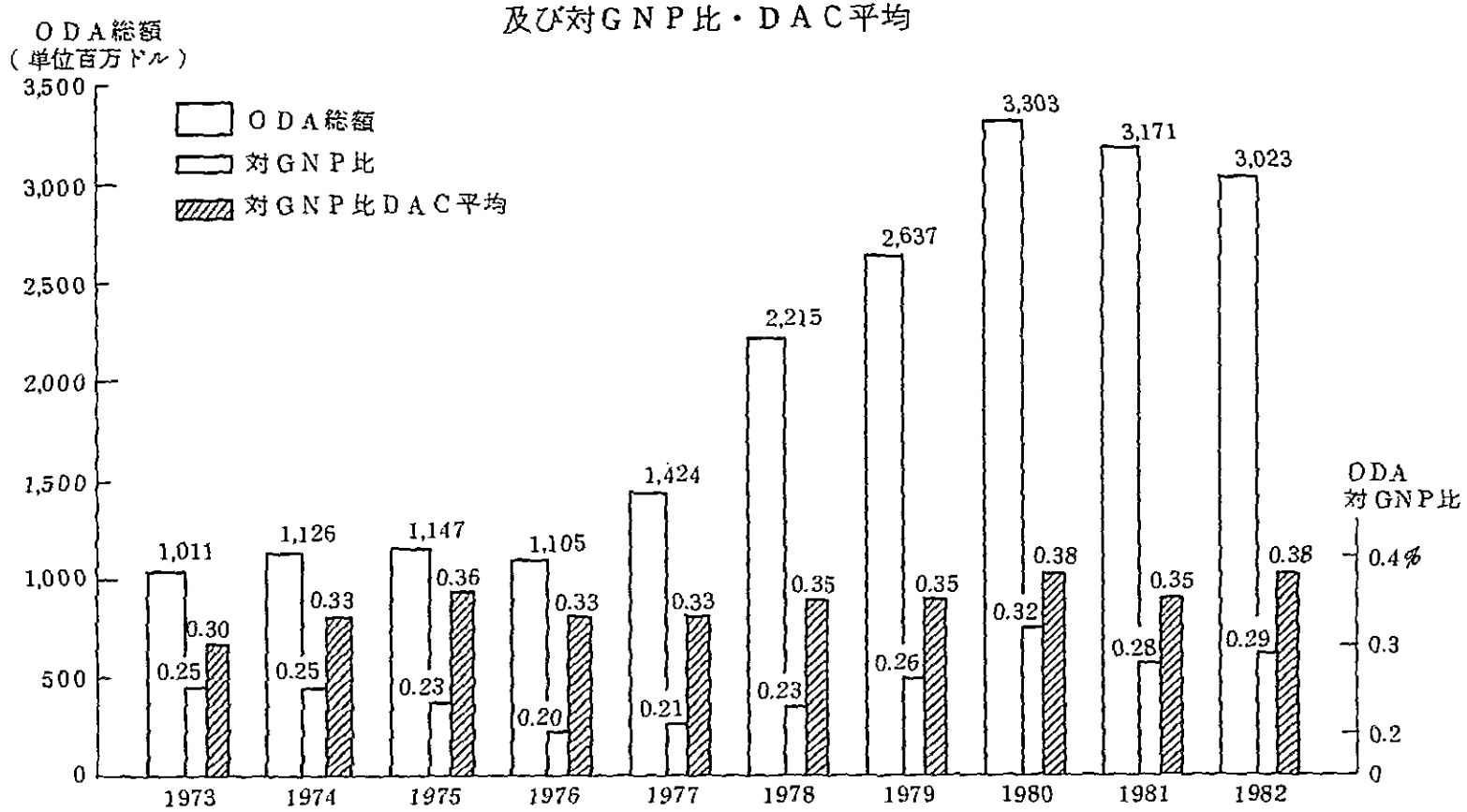
## 表－1　1982年における開発途上国に対する資金の流れについて

（単位：百万ドル）

| | | | 55 | 56 | 57 |
|---|---|---|---|---|---|
| 政府開発援助 | 二国間 | 贈与 | 652.6 | 810.4 | 805.2 |
| | | 無償資金協力 | 374.8 | 432.0 | 412.3 |
| | | 技術協力 | 277.8 | 378.4 | 392.9 |
| | | 貸付等 | 1,308.2 | 1,450.0 | 1,562.1 |
| | | 計 | 1,960.8 | 2,260.4 | 2,367.3 |
| | 国際機関に対する出資・拠出等 | | 1,342.9 | 910.5 | 656.0 |
| | 計 | | 3,303.7 | 3,170.9 | 3,023.3 |
| | 対前年伸び率(%) | | 25.3 | △ 4.1 | △ 4.7 |
| | 対国民総生産比(%) | | 0.32 | 0.28 | 0.29 |
| その他政府資金 | 輸出信用（1年超） | | 822.9 | 1,410.4 | 849.5 |
| | 直接投資金融等 | | 767.0 | 1,489.5 | 1,971.9 |
| | 国際機関に対する融資等 | | △ 111.9 | 122.7 | △ 30.7 |
| | 計 | | 1,478.0 | 3,022.6 | 2,790.7 |
| 民間資金 | 直接投資 | | 906.0 | 2,426.1 | 363.5 |
| | 輸出信用（1年超） | | 73.7 | 712.3 | △1,762.4 |
| | その他二国間証券投資等 | | 660.3 | 1,272.7 | 2,798.8 |
| | 国際機関に対する融資等 | | 317.8 | 1,599.5 | 1,528.5 |
| | 計 | | 1,957.8 | 6,010.6 | 2,928.4 |
| 非営利団体による贈与 | | | 26.4 | 27.3 | 25.9 |
| 総計 | | | 6,765.9 | 12,231.3 | 8,768.3 |
| 対前年伸び率(%) | | | △ 10.5 | 80.8 | △ 28.3 |
| 対国民総生産比(%) | | | 0.65 | 1.08 | 0.83 |
| 国民総生産（億ドル） | | | 10,401.1 | 11,393.4 | 10,597.8 |
| 参考 | 輸出信用計 | | 896.6 | 2,122.7 | △ 912.9 |
| | 直接投資等計 | | 1,673.0 | 3,915.6 | 2,335.4 |

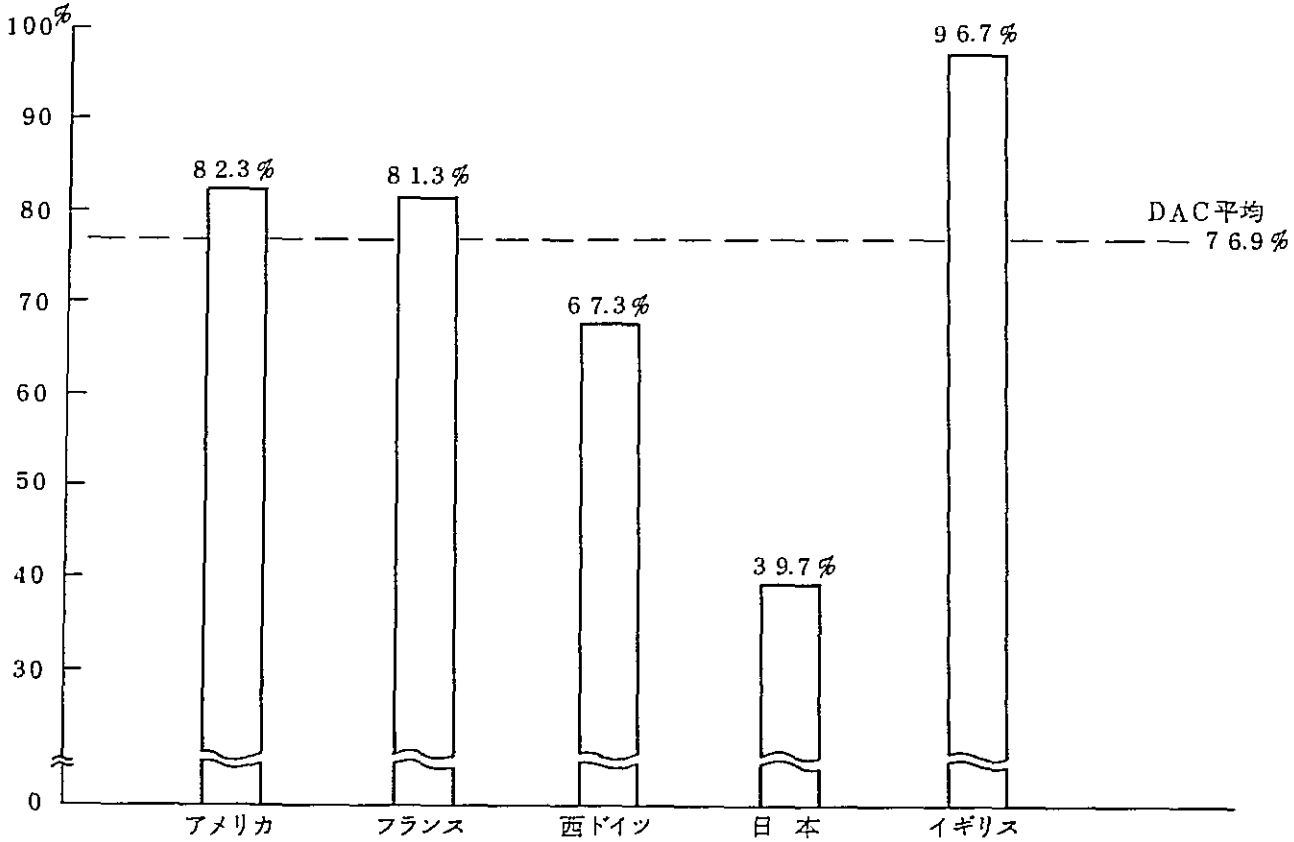
（注）1. 上表は，OECD事務局に対する報告に基づくものである。各項目の数値は，端数処理が行われた結果，合計が，「計」欄の数値と一致しないことがある。
2. 上表中の金額は，受取額を控除した支出純額を示す。
3. 57年国民総生産は速報値である。
4. 参考の「輸出信用計」は，その他政府資金の項の輸出信用（1年超）と，民間資金の項の輸出信用（1年超）との合計である。同様に「直接投資等計」は，直接投資金融等と直接投資との合計である。

表－2　我が国のＯＤＡ経年推移（１９７３－１９８２）
及び対ＧＮＰ比・ＤＡＣ平均




（出典：わが外交の近況　昭和５８年版　外務省）

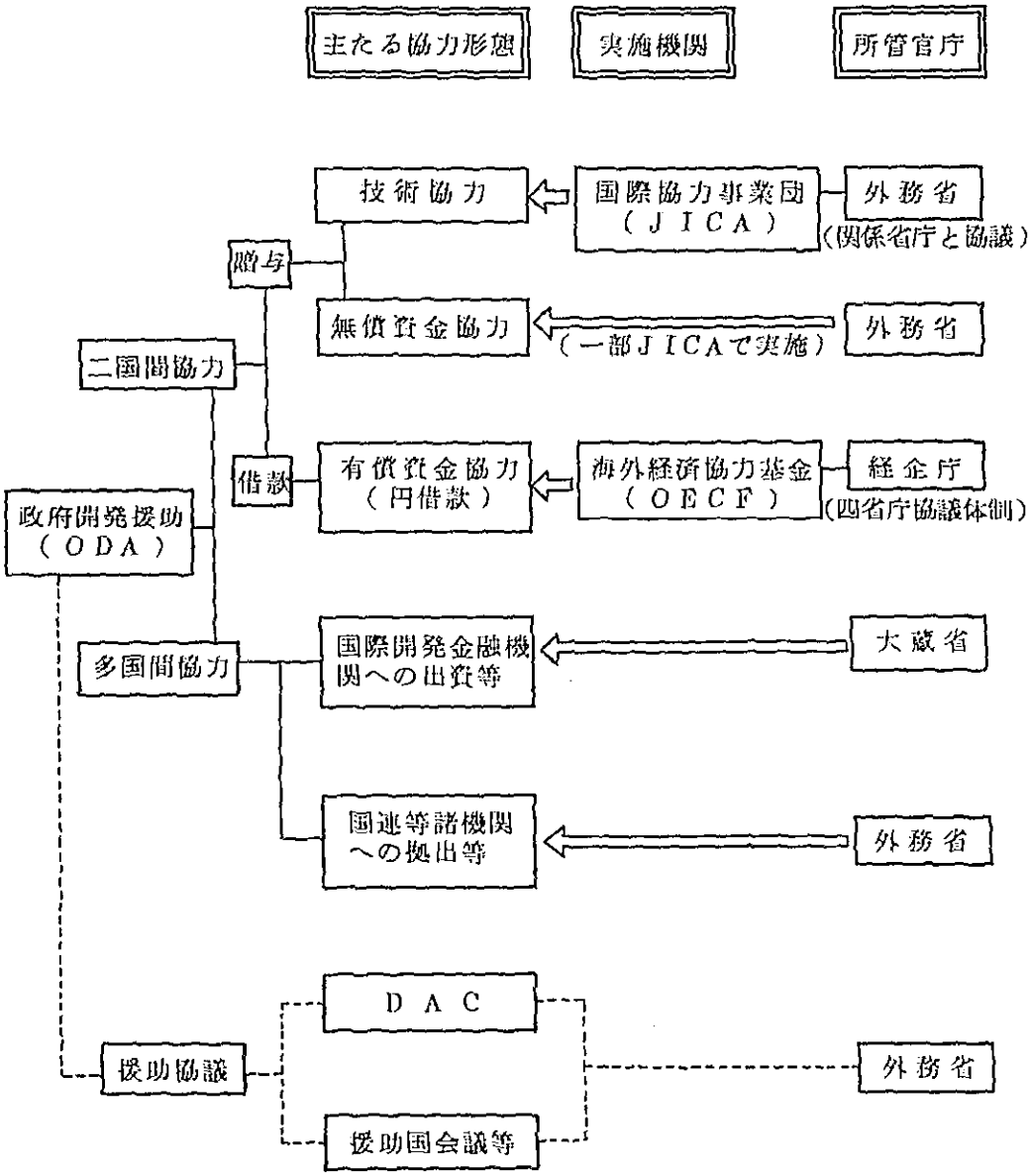
表－３　１９８２年ＤＡＣ主要加盟国ＯＤＡ贈与比率




注）ＯＤＡ贈与比率は約束額ベースによる。

（出典：Development Co-operation 1983 Review. OECD）

表－4　わが国ＯＤＡの実施体制



## 表－5　国際協力事業団予算額調（総表）

（昭和５９年１月２５日　経理部）

（単位：千円）

| 区分 | 昭和５７年度 | | 昭和５８年度 | | 昭和５９年度 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 予算額 | 伸率 | 予算額 | 伸率 | 予算額 | 伸率 | 対前年度増減額 |
| Ⅰ　国際協力事業団交付金 | 66,079,395 | 108.3 | 71,875,232 | 108.8 | 77,734,413 | 108.2 | 5,859,181 |
| 1.　海外技術協力事業費 | 53,006,376 | 108.2 | 58,420,738 | 110.2 | 63,419,683 | 108.6 | 4,998,945 |
| (1) 研修員受入事業 | 8,466,141 | 108.7 | 9,691,873 | 114.5 | 10,461,592 | 107.9 | 769,719 |
| (2) 専門家派遣事業 | 7,990,987 | 108.2 | 8,397,758 | 111.3 | 9,252,893 | 104.0 | 355,135 |
| (3) 開発調査事業 | 12,307,777 | 106.6 | 13,190,380 | 107.2 | 13,958,328 | 105.8 | 767,948 |
| (4) 技術協力センター事業 | 4,632,006 | 118.2 | 5,018,303 | 108.3 | 5,445,857 | 108.5 | 427,554 |
| (5) 機材供与事業 | 1,338,807 | 125.4 | 1,431,590 | 106.9 | 1,480,941 | 103.4 | 49,351 |
| (6) 保健医療協力事業 | 3,651,568 | 103.4 | 3,768,675 | 103.2 | 3,927,045 | 104.2 | 158,370 |
| (7) 人口家族計画協力事業 | 660,847 | 127.3 | 774,893 | 117.3 | 814,360 | 105.1 | 39,467 |
| (8) 農林業協力事業 | 6,210,957 | 107.9 | 6,734,458 | 108.4 | 7,049,755 | 104.7 | 315,297 |
| (9) 専門家等福利厚生事業 | 333,916 | 111.7 | 376,461 | 112.7 | 416,478 | 110.6 | 40,017 |
| (10) 専門家養成確保事業 | 682,640 | 107.8 | 779,721 | 114.2 | 839,787 | 107.7 | 60,066 |
| (11) 開発協力事業 | 743,355 | 105.2 | 786,711 | 105.8 | 820,867 | 104.3 | 34,156 |
| (12) 産業開発協力事業 | 1,295,893 | 108.4 | 1,424,286 | 109.9 | 1,515,700 | 106.4 | 91,414 |
| (13) 無償資金協力促進事業 | 94,230 | 110.2 | 112,540 | 119.4 | 122,740 | 109.1 | 10,200 |
| (14) 青年海外協力隊派遣事業 | 4,597,252 | 112.6 | 5,433,089 | 118.2 | 6,248,213 | 115.0 | 815,124 |
| (15) アセアン青年招へい事業 | 0 | － | 0 | － | 1,065,127 | － | 1,065,127 |
| 2.　海外移住事業費 | 1,910,293 | 104.1 | 1,991,960 | 104.3 | 2,000,813 | 100.4 | 8,853 |
| 3.　管理費 | 11,162,726 | 109.8 | 11,462,534 | 102.7 | 12,313,917 | 107.4 | 851,383 |
| Ⅱ　国際協力事業団出資金 | 5,068,000 | 119.0 | 5,118,000 | 101.0 | 4,651,000 | 90.9 | △ 467,000 |
| 1.　開発投融資事業出資金 | 200,000 | 200.0 | 400,000 | 200.0 | 800,000 | 200.0 | 400,000 |
| 2.　移住投融資事業出資金 | 1,450,000 | 100.0 | 1,450,000 | 100.0 | 1,230,000 | 84.8 | △ 220,000 |
| 3.　施設取得等出資金 | 3,418,000 | 126.1 | 3,268,000 | 95.6 | 2,621,000 | 80.2 | △ 647,000 |
| 計 | 71,147,395 | 109.0 | 76,993,232 | 108.2 | 82,385,413 | 107.0 | 5,392,181 |

(注) (1)　国費ベースの予算額である。